

ปัญหาหญ้าปากคอก : จากนโยบาย สู่การปฏิบัติ

ศึกษากรณี : ที่ทำการปกครองอำเภอเมือง
แม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน

นิเวศน์ พูลสวัสดิ์*

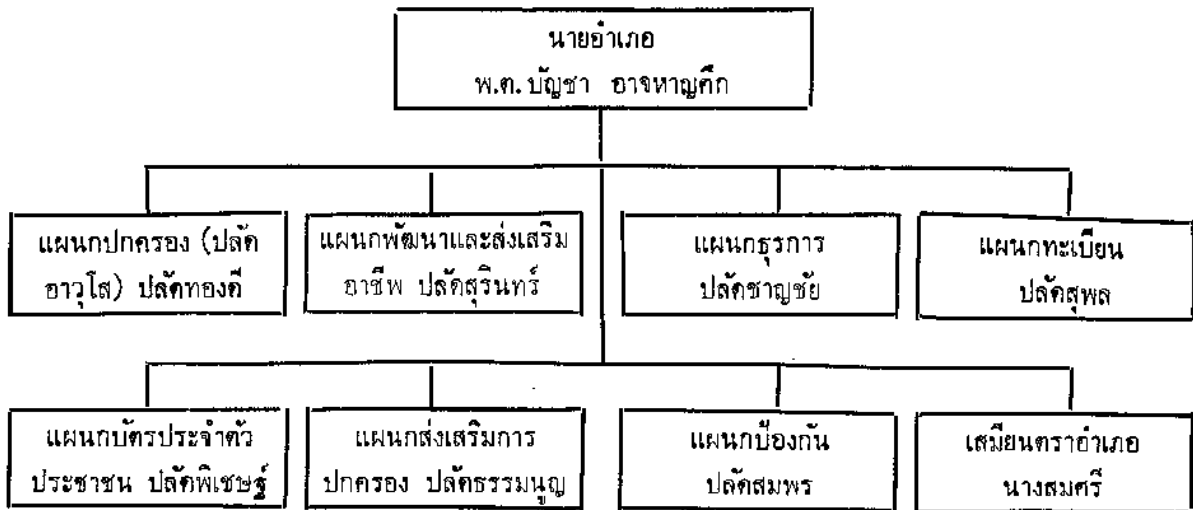
I. อารัมภบท

กรณีศึกษาเรื่องนี้ เป็นการนำเสนอจุดกำเนิดและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นของแผนกปกครองอำเภอ (หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งตามที่ใช้ในวงราชการว่า ที่ทำการปกครองอำเภอ อันได้แก่งานด้านต่างๆ ในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยโดยตรง) อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน ในฐานะเป็นตัวอย่างหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นผลกระทบจากแผนนโยบายและการบริหารงานของรัฐที่มีต่อท้องถิ่น ท้องถิ่น กันตาร และลำห้วย โดยมีฐานคิดว่า ท้องถิ่นเหล่านี้มีสภาพปัญหาที่ไม่แตกต่างกันมากนัก และสภาพความล่าช้าและความด้อยพัฒนาของท้องถิ่นเหล่านี้พบว่า ปัญหาสำคัญด้านหนึ่งมาจากความด้อยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการในหน่วยงานระดับอำเภอ (ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญของรัฐที่จะนำเอาแผนนโยบายและเป้าหมายของรัฐไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง)¹ ทั้งนี้ สาเหตุของความด้อยประสิทธิภาพดังกล่าว เชื่อว่ามาจากปัญหาหลายประการด้วยกัน ดังกรณีศึกษาเรื่องนี้จะได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาส่วนหนึ่งที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ และเห็นควรที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะนำไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขต่อไป

* ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง)

การนำเสนอปัญหาจากกรณีศึกษาเรื่องนี้ ไม่ได้หมายความว่ามุ่งเจาะจงแต่เพียงข้อเสนอในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย และการปฏิบัติโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดรูปองค์กรและกระบวนการจัดการ รวมทั้งการบริหารงานบุคคลของกรมการปกครองเท่านั้น แต่ทั้งนี้เห็นควรที่กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ซึ่งได้มีการจัดตั้งหน่วยงานและส่งเจ้าหน้าที่ของตนเองกระจายไปตามภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศนั้น จะได้ทบทวนแนวนโยบายและการปฏิบัติพร้อมทั้งตระหนักถึงความสำคัญในการแก้ไขปัญหาคความด้อยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการในส่วนภูมิภาค อันนับเป็นความต้องการอย่างจำเป็นเร่งด่วนที่สุด

**II. แผนภูมิแสดงรายละเอียดการจัดแบ่งส่วนงานของที่ทำการปกครองอำเภอ
อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน**



แผนภูมิที่แสดงไว้ข้างต้นนี้ เป็นการแสดงรายละเอียดการจัดแบ่งส่วนงานของที่ทำการปกครองอำเภอ อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยมีตำแหน่งนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ได้จัดแบ่งส่วนงานออกเป็น 8 แผนกด้วยกัน ได้แก่ แผนกปกครอง (ปกติถือว่าเป็นตำแหน่งปลัดอาวุโส) แผนกพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ

แผนกธุรการ แผนกทะเบียน แผนกบัตรประจำตัวประชาชน แผนกส่งเสริมการปกครอง แผนกป้องกัน และเสมียนตราอำเภอ

III. กรณีศึกษา : สภาพเหตุการณ์ที่เป็นปัญหา

ในช่วงเดือนมกราคม – กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับตัวข้าราชการ (หมายเหตุเฉพาะตำแหน่งปลัดอำเภอเท่านั้น) ครั้งสำคัญ กล่าวคือ เป็นช่วงเวลาปลัดอำเภอบรรจุใหม่เข้ามาแทนที่ว่างรวม 5 คน โดยมีปลัดอำเภอเก่าที่ปฏิบัติงานอยู่เดิมอีก 2 คน และเสมียนตราอำเภออีก 1 คน รวมทั้งสิ้น 8 คนด้วยกัน การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับตัวปลัดอำเภอหลาย ๆ คนเช่นนี้ ปรากฏว่า นายอำเภอได้เห็นถึงความสำคัญในการแต่งตั้งบุคคลเข้าปฏิบัติงานในแผนกต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นที่นายอำเภอจะต้องใช้ดุลยพินิจเกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยรอบคอบ

พันตรีบัญชา อัจฉาณัติก บัณฑิตตำรวจตำแหน่งนายอำเภอเมืองฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน อายุ 53 ปี เคยรับราชการในกระทรวงกลาโหมมาก่อน ๆ ที่จะโอนมาสังกัดกรมการปกครอง โดยความรู้สึกรู้สึกของผู้ใต้บังคับบัญชา พันตรีบัญชา ไม่ค่อยใช้เวลาว่างสังสรรค์นอกเวลาราชการกับลูกน้องหรือผู้ใต้บังคับบัญชาเลย นายอำเภอมักยึดตัวเองเป็นหลัก ไม่เปิดโอกาสให้ใครพูดหรือแสดงความคิดเห็นที่ขัดแย้งกับนายอำเภอเอง ทั้งนี้ยังไม่เคยปรากฏเลยว่า นายอำเภอจะสละเวลาติดตามเรื่องทุกข์สุขส่วนตัว หรือแม้แต่อุปสรรคปัญหาในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของลูกน้องแต่ละแผนกเลยแต่ประการใด การพบปะกันระหว่างนายอำเภอกับลูกน้อง (หมายเหตุเฉพาะปลัดอำเภอเท่านั้น) มักไม่เป็นการส่วนตัวและไม่มีความเป็นกันเองในการทำงาน โดยทั่วไป พันตรีบัญชา จะเคร่งครัดต่อระเบียบกฎหมาย หลักเกณฑ์ หรือข้อบังคับเช่นเดียวกับการติดต่อสื่อสารจะอาศัยกฎหมาย หลักเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับที่เป็นทางการเป็นหลักเช่นกัน และทั้งนี้แม้พันตรีบัญชา จะมีความมุ่งมั่นตั้งใจในการบริหารงานค่อนข้างสูง แต่ก็มักไม่ได้รับความร่วมมือในการปฏิบัติงานจากลูกน้องเท่าใดนัก

หลังจากที่นายอำเภอได้มอบหมายให้ปลัดอำเภอแต่ละคนเข้าปฏิบัติงานในแผนกต่าง ๆ เป็นการชั่วคราวแล้วนั้น ในที่สุดนายอำเภอก็ได้ออกคำสั่งแต่งตั้งปลัดอำเภอแต่ละคนให้เป็นหัวหน้าประจำแผนกต่าง ๆ (ดูจากแผนภูมิการจัดแบ่งส่วนงานข้างต้น) ผลจากการตัดสินใจของนายอำเภอครั้งนี้ ได้กระทบต่อความรู้สึกอันเป็นการสร้างความไม่พอใจให้แก่ปลัดอำเภอหลายคนด้วยกัน อาทิเช่น

ปลัดสมพรเป็นปลัดอำเภอเก่าซึ่งเคยปฏิบัติงานอยู่อำเภอนี้มาแต่เดิม ปัจจุบันเป็นปลัดอำเภอระดับ 4 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท ได้รับแต่งตั้งให้เป็นปลัดป้องกัน ซึ่งทำให้เขาไม่พอใจเป็นอย่างมาก เพราะโดยหลักปฏิบัติแล้ว เขาน่าจะได้เป็นปลัดอาวุโสทำหน้าที่หัวหน้าแผนกปกครองแทนนายอำเภอกลับแต่งตั้งปลัดทองดี (ผู้ซึ่งมีพื้นฐานการศึกษาระดับมัธยมปีที่ 6 ได้เข้าจากเสมียนปกครองมาสู่ตำแหน่งปลัดอำเภอ ปัจจุบันเป็นปลัดอำเภอระดับ 3 อายุ 42 ปี) ให้เป็นหัวหน้าแผนกปกครองโดยมีฐานะเป็นปลัดอาวุโสอีกด้วย นอกจากนี้ ปลัดสมพรยังรู้สึกน้อยใจที่นายอำเภอไม่ได้ให้ความสนใจงานป้องกันเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสนอรายงานการเดินทางเพื่อขอเบิกค่าเบี้ยเลี้ยงการออกท้องที่ (ตามหน้าที่ของปลัดป้องกัน) ก็ไม่ได้รับการอนุมัติจากนายอำเภออยู่บ่อยครั้งอีกด้วย

ปลัดชาญชัยสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทางรัฐศาสตร์ และสามารถสอบบรรจุแข่งขันเข้ารับราชการในตำแหน่งปลัดอำเภอได้ลำดับที่ 15 แต่เขาต้องผิดหวังมากที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งจากกรมการปกครองให้ดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน ซึ่งเป็นจังหวัดสุดท้ายที่เขาเลือก หรือแม้แต่การที่เขาคาดหวังจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าแผนกพัฒนาและส่งเสริมอาชีพแทนปลัดอำเภอคนเดิมซึ่งกำลังจะย้ายเข้ามา แต่นายอำเภอกลับให้เขาเป็นหัวหน้าแผนกบัตรประจำตัวประชาชน และให้ปลัดสุรินทร์ (ปลัดอำเภอบรรจุใหม่เช่นกัน) เป็นหัวหน้าแผนกพัฒนาแทน และต่อมานายอำเภอก็มีคำสั่งย้ายให้เขาเป็นหัวหน้าแผนกธุรการและให้ปลัดพิเชษฐ เป็นหัวหน้าแผนกบัตรประจำตัวประชาชน สิ่งเหล่านี้ยิ่งทำให้เขาไม่พอใจและผิดหวังมากขึ้น

ปลัดสุรินทร์สำเร็จปริญญาตรีทางรัฐศาสตร์ และกำลังศึกษาต่อระดับปริญญาโท สาขารัฐประศาสนศาสตร์ เขาเป็นคนหนุ่มหัวรุนแรงมีความเคล่วคล่องว่องไว เป็นคนเอาจริงเอาจัง และเป็นคนยึดถือหลักการ เขาพอใจมากที่สุดที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าแผนกพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ เขาชอบยกเอาความรู้ทางวิชาการมาเป็นเครื่องมือในการให้เหตุผลเพื่อเอาชนะคนอื่น และเหตุการณ์ทำนองนี้ก็เกิดขึ้นกับนายอำเภอบัญชา ้วยหลายครั้ง ความสัมพันธ์ระหว่างเขากับนายอำเภอจึงเริ่มปั่นเกลียวกันมากขึ้นทุกทีๆ

วันหนึ่ง พันตรีบัญชา ได้เรียกให้ปลัดสุรินทร์เข้าไปพบในห้องนายอำเภอ พร้อมกับเตือนว่าตามหนังสือราชการที่ปลัดสุรินทร์ดำเนินการไปโดยใช้คำว่า "ทำการแทนนายอำเภอ" นั้น ไม่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ ต่อไปอย่าทำการใดๆ เกินอำนาจหน้าที่ และอย่าทำการนอกสั่ง ปลัดสุรินทร์จึงชี้แจงว่า กรณีที่กล่าวถึงนี้เขาได้เสนอเรื่องเข้าไปนานแล้วและเสนอไปหลายครั้ง แต่นายอำเภอไม่เซ็น ซึ่งก็ไม่ทราบว่าเป็นเพราะสาเหตุอะไร สำหรับเหตุผลที่ทำเช่นนั้นก็เป็นเพราะเจตนาดีต่อทางราชการ โดยมุ่งให้งานต่างๆ ตามโครงการ กพจ. ดำเนินไปได้รวดเร็วขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ใกล้เข้าฤดูฝนมากแล้ว ซึ่งหากดำเนินการล่าช้าก็อาจไม่เสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามสำหรับเรื่องที่ดำเนินการไปแล้วนั้น ก็เป็นเพียงกรณีธรรมดา เช่น นัดให้ผู้รับเหมามาทำสัญญาบนอำเภอ หรือเรื่องอื่น ๆ ที่ได้ทำไปแล้วก็ล้วนเป็นเรื่องที่อยู่ในวิสัยที่จะทำได้ เพราะไม่มีเรื่องใดเลยที่เป็นลักษณะของการก่อกวนก่อกบฏซึ่งจะผูกพันต่อทางอำเภอเลยแต่ประการใด ทั้งนี้เพราะกฎหมายก็ได้กำหนดเฉพาะเจาะจงเอาไว้แน่ชัดว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเพียงผู้เดียว

นายอำเภอโกรธมากเมื่อได้รับฟังคำชี้แจงเช่นนั้น จึงกล่าวอีกว่าจะอย่างไรก็ตามจะไม่อนุญาตให้ทุกแผนกการทำการแทน นอกจากจะมีคำสั่งมอบหมายให้สำหรับผู้รักษาราชการแทนเท่านั้น นายอำเภอจึงได้เรียกให้ปลัดทงศ์ทำหนังสือเวียนให้ข้าราชการอำเภอทุกคนทราบและถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด พร้อมกับทำหนังสือแจ้งให้จังหวัด

ทราบว่า เรื่องเดิมทุกเรื่องที่ส่งไปจังหวัดโดยใช้คำว่า “ทำการแทนนายอำเภอ” ให้ถือเป็นโมฆะ ต้องส่งเรื่องกลับคืนอำเภอทุกเรื่อง เหตุการณ์ครั้งนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในวงราชการอย่างกว้างขวาง

ในระยะเวลาไล่เลี่ยกันนั้น ก็มีเหตุการณ์ใหม่เกิดขึ้นโดยมีมูลเหตุอันเนื่องมาจาก “ถนนสายบ้านใหม่” กพจ. ซึ่งปลัดอำเภอฝ่ายพัฒนาและส่งเสริมอาชีพคนเดิมได้เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด และได้รับอนุมัติจัดสรรงบประมาณเรียบร้อยแล้ว ถนนสายบ้านใหม่เป็นโครงการสร้างถนนลูกรังบดอัดแน่น ความกว้างของถนน 4 เมตร และยาว 2,000 เมตร กรณีการเกิดขึ้นของปัญหานี้เกิดขึ้นเมื่อ ความยาวของถนนตามโครงการเท่ากับ 2,000 เมตร แต่ตามสัญญาที่ทางอำเภอจัดทำขึ้น (สัญญาฉบับนี้ทำโดยปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าแผนกพัฒนาและส่งเสริมอาชีพคนเดิม ก่อนการรับมอบงานของปลัดคนเดิมกับปลัดสุรินทร์) ระหว่างนายอำเภอกับผู้รับเหมานั้น ความยาวตามสัญญา กลับเป็นเพียง 1,800 เมตรเท่านั้น เมื่อมีการตรวจรับงานปรากฏว่าวัดความยาวของถนนได้เพียง 1,200 เมตร เท่านั้น คณะกรรมการตรวจรับงานจึงไม่ยอมเซ็นรับมอบงาน ผู้รับเหมาจึงเข้าติดต่อกับนายอำเภอ นายอำเภอจึงได้เรียกให้คณะกรรมการตรวจรับงานซึ่งประกอบด้วย ปลัดสุรินทร์ ปลัดพิเชษฐ และ ปลัดชาญชัย เข้าไปพบ และชี้แจงเกลี้ยกล่อมให้คณะกรรมการฯ เซ็นรับมอบงานเสีย คณะกรรมการฯ ก็ให้เหตุผลว่าขอไปตรวจวัดโดยละเอียดอีกครึ่งหนึ่งเสียก่อน ถ้าหากถนนสร้างตรงตามมาตรฐานที่กำหนดในสัญญาและโครงการที่ได้รับอนุมัติจาก กพจ. ก็จะเซ็นรับมอบงาน

จากการไปตรวจวัดถนนเปรียบเทียบกับสัญญาและโครงการแล้ว ปรากฏว่าถนนสายนี้สร้างขึ้นโดยไม่ตรงตามสัญญาและโครงการที่เสนอต่อ กพจ. คณะกรรมการตรวจรับอันได้แก่ปลัดอำเภอทั้ง 3 นายข้างต้น ก็มีมติว่าควรจะทำบันทึกข้อความเสนอต่อนายอำเภอถึงเหตุผลที่คณะกรรมการฯ ไม่สามารถเซ็นรับมอบงานได้ ในระยะวิกฤตินี้เอง ปลัดสมพร (ปลัดป้องกัน) และปลัดสุพลก็เข้ามาร่วมรับทราบปัญหาและมีความเห็นเช่นเดียวกัน เมื่อนายอำเภอได้รับบันทึกเสนอตั้งกล่าวแล้ว จึงเรียกคณะกรรมการฯ ชุด

ตั้งกล่าวเข้าไปพบอีกครั้งหนึ่ง โดยเริ่มจากการพูดคุยอธิบายเกลี้ยกล่อมว่าการเซ็นรับมอบงานเช่นนี้จะไม่เกิดอันตรายหรือผลร้ายใดๆ ทั้งสิ้น คณะกรรมการฯ ก็ให้เหตุผลยืนยันมติของคณะกรรมการฯว่าจะไม่ยอมเซ็นรับมอบงานเด็ดขาด จึงเกิดการโต้เถียงกันอย่างรุนแรงที่สุด โดยเฉพาะระหว่างนายอำเภอบัญชาและปลัดสุรินทร์ ซึ่งปลัดสุรินทร์ถึงกับโพล่งออกมาว่า "...ผมยินดีออกจากตำแหน่งปลัดอำเภอ แต่จะไม่ยอมเซ็นรับมอบงานเด็ดขาด..."

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนี้ได้นำไปสู่ความสนใจของข้าราชการและประชาชนโดยทั่วกัน ระยะเวลาหนึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่นายอำเภอได้เรียกปลัดทองดีและปลัดธรรมบุญให้ไปพบที่บ้านอยู่เสมอๆ แม้บนอำเภอเองนายอำเภอก็เรียกปลัดอำเภอคนสนิททั้ง 2 คนเข้าไปพบและปรึกษากันตามลำพัง บรรยากาศบนอำเภอจึงเพิ่มความตึงเครียดขึ้นทุกทีๆ จนถึงกับมีการประกาศตัวเป็นศัตรูอย่างเป็นทางการและเปิดเผย นั่นคือเกิดการแบ่งกลุ่มออกเป็น ๒ พวก พวกแรกได้แก่ กลุ่มนายอำเภอ โดยมีปลัดทองดีและปลัดธรรมบุญเป็นกำลังสนับสนุน อีกพวกหนึ่งได้แก่ กลุ่มปลัดสุรินทร์ ปลัดสมพร ปลัดพิเชษฐ์ ปลัดชาญชัย และปลัดสุพล

ในที่สุด นายอำเภอก็ตัดสินใจแก้ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจรับงานถนนสายบ้านใหม่^{๕๕} โดยการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับงานชุดใหม่ขึ้น โดยประกอบด้วยปลัดทองดี ปลัดธรรมบุญ และที่คินอำเภอ พร้อมกันนั้น นายอำเภอก็ได้สั่งให้ปลัดทองดีออกคำสั่งให้ปลัดสุรินทร์พ้นจากตำแหน่งเดิมและให้มาเป็นหัวหน้าแผนกบัตรประจำตัวประชาชน และให้ปลัดธรรมบุญมาเป็นหัวหน้าแผนกพัฒนาและส่งเสริมอาชีพแทน

ปลัดสุรินทร์เมื่อมาประจำอยู่แผนกบัตรประจำตัวประชาชน ก็พยายามรักษาหน้าที่โดยเก็บตัวเงียบไม่ทำอะไรเกินกว่างานในหน้าที่ ขึ้นอำเภอและลงอำเภอตรงตามเวลาราชการ ทั้งนี้เพราะทราบที่นายอำเภออาจจะเอาเรื่องอีกก็ได้ นั่นก็หมายความว่า นายอำเภออาจจะมีความเห็นไม่ให้ผ่านการทดลองปฏิบัติราชการนั่นเอง

ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ กลุ่มต่อต้านนายอำเภอจึงรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นมากขึ้นในระหว่างปฏิบัติงานกลุ่มนี้จะทำเฉพาะงานในหน้าที่ของตน (ยกเว้นจะช่วยกันทำงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของสมาชิกในกลุ่ม) การติดต่อสื่อสารจะมีเฉพาะภายในกลุ่ม บางครั้งหากจำเป็นต้องติดต่อประสานงานระหว่างปลัดอำเภอซึ่งอยู่นอกกลุ่ม ก็จะอาศัยระเบียบแบบแผนและกฎเกณฑ์ของทางราชการเป็นเครื่องมือ แต่การร่วมมือก็มีน้อยมาก ยิ่งในสภาพปกติกลุ่มทั้งสองจะมีความสัมพันธ์เฉพาะกลุ่มของตน การพบปะกันระหว่างปลัดอำเภอคนละกลุ่มไม่ว่าบนอำเภอหรือนอกที่ทำงานก็มีลักษณะเหมือนคนไม่รู้จักกัน ทั้งนี้ยังพบอีกว่า นายอำเภอจะสนใจเฉพาะงานของลูกน้องทั้ง 2 คนเท่านั้น งานต่างๆ ส่วนมากก็มอบหมายให้กันทั้ง 2 ทำ ในการประชุมระดับจังหวัด หรือการประชุมประจำเดือนของข้าราชการอำเภอหรือกำนันผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอก็จะสรรเสริญยกย่องลูกน้องของตน และขณะเดียวกันก็จะตำหนิติเตียนการทำงาน (รวมทั้งเรื่องส่วนตัว) ของปลัดอำเภออีกกลุ่มหนึ่งทุกครั้ง

สำหรับกลุ่มต่อต้านนายอำเภอ ขณะปฏิบัติงานภายในกลุ่มก็จะทำงานเฉพาะงานที่ได้รับมอบหมายหรืองานในลักษณะประจำ โดยจะไม่ทำให้ประชาชนผู้มาติดต่อเคือคร้ออัน อันจะทำให้นายอำเภอเห็นเป็นช่องทางที่จะตำหนิตงโทษได้ ภายใต้บรรยากาศเช่นนี้ทางออกลักษณะหนึ่งซึ่งเพิ่มความเหนียวแน่นในการรวมตัวของกลุ่มนี้ก็คือ การเล่นกีฬา การจับกลุ่มไปเที่ยวในวันหยุด ตั้งวงดื่มสุราในตอนเย็นหลังเลิกงาน หรือการดำเนินการใดๆ ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกทุกคนในกลุ่ม

อย่างไรก็ตาม ในที่สุดก็ปรากฏว่า นายอำเภอได้ให้ความเห็นในการทดลองปฏิบัติราชการของปลัดสุรินทร์ว่า “เป็นผู้ประพฤติตนกระต้างกระเตื่องต่อผู้บังคับบัญชาเป็นต้นเหตุให้เกิดความแตกความสามัคคีในหมู่ข้าราชการ และไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ จึงเห็นควรให้ออกจากราชการ

IV. บทวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากกรณีตัวอย่าง

จากกรณีตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ชัดว่ามีปัญหาทางการบริหารและการจัดการหลาย ๆ อย่างเกิดขึ้น ทั้งปัญหาต่าง ๆ จะค่อยสะสม (accumulation) หรือก่อตัวขึ้นโดยมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันเป็นลำดับ ความซับซ้อน (complexity) จากสภาพปัญหาในลักษณะเช่นนี้ จะเป็นผลให้การพิจารณาว่า “อะไรเป็นปัญหาที่แท้จริง” นั้นค่อนข้างยาก เพราะตัวปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมักจะมีลักษณะเป็นนามธรรม (Abstract) มีขอบเขตกว้างขวาง อันเนื่องมาจากการรวมเอาส่วนประกอบย่อย ๆ ของอาการ (Symptoms) หลาย ๆ อย่างเข้าด้วยกัน นอกจากนั้น ยังมีปัจจัยเบื้องหลังซึ่งนับว่ามีอิทธิพลอย่างมากในฐานที่เป็นแรงขับ (Drive) ให้เกิดพฤติกรรมที่เป็นปัญหาบางอย่างออกมาอีกทอดหนึ่ง ด้วยดังนั้น ในบทวิเคราะห์นี้จะได้แยกกล่าวถึงลักษณะต่าง ๆ รวม 3 ลักษณะดังนี้ คือ

- ก. การพิจารณากำหนดสภาพการณ์ที่เป็นปัญหา (Identify Problem issue)
- ข. การแยกประเภทหรือขอบเขตของปัญหาที่เกิดขึ้น (Categorize Problem synthesis)
- ค. มุมเหตุที่มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังอันเป็นแรงขับต้นให้เกิดสภาพการณ์ที่เป็นปัญหาขึ้น (Underlying assumption)

ก. การพิจารณากำหนดสภาพการณ์ที่เป็นปัญหา (Identify Problem issue)

สภาพการณ์ที่เป็นปัญหาจากกรณีตัวอย่างนี้ อาจแบ่งได้เป็น 2 ประการด้วยกัน ดังนี้ :-

ประการแรก ได้แก่ ปัญหาความขัดแย้งภายในหน่วยงาน และ

ประการที่สอง ได้แก่ การขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ

หน่วยงาน

1. ปัญหาความขัดแย้งภายในหน่วยงาน สาเหตุของปัญหาความขัดแย้งจากกรณีตัวอย่างนี้ อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่

- 1.1 ความขัดแย้งเนื่องจากความไม่พอใจ (Eissatisfaction)
- 1.2 ความขัดแย้งเนื่องจากความล้มเหลวจากความคาดหวัง (Expectancy)
- 1.3 ความขัดแย้งเนื่องจากความไม่ลงรอยกัน (Dissonance)

1.1 ความขัดแย้งเนื่องจากความไม่พอใจ ตามทัศนะของ Argyris ซึ่งเสนอความเห็นไว้ว่า ความพอใจที่เอกบุคลจะได้รับขณะที่ทำงานอยู่ในองค์การขึ้นอยู่กับความพอเหมาะระหว่างระดับการบรรลุวุฒิภาวะ (Maturity) ของเอกบุคลนั้น กับหน้าที่ความรับผิดชอบของเขาในองค์การ⁵

จากกรณีตัวอย่างพบว่า ปลัดอำเภอหลายคนไม่พอใจวิธีการทำงาน ภาวะผู้นำ หรือการตัดสินใจ (decision — making) ของนายอำเภอบัญชา อาทิเช่น ปลัดสมพร ซึ่งเป็นปลัดอำเภอโท (ระดับ 4) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท เขาเห็นว่าเขาไม่ได้รับความเป็นธรรมจากนายอำเภอหลายประการ เช่น การแต่งตั้งปลัดอำเภอระดับ 3 และมีแผนการศึกษามัธยมปีที่ 6 เป็นปลัดอาวุโส ทั้งๆที่เขามีความรู้ ความสามารถ และความเหมาะสมต่างๆ มากกว่า ยิ่งกว่านั้น กรณีการขอเบิกเงินค่าเบี้ยเลี้ยงการออกท้องที่ แต่ นายอำเภอกลับไม่อนุมัติการเบิกจ่าย จึงทำให้ปลัดสมพรรู้สึกไม่ได้รับความไว้วางใจ ขาดความมั่นคงทางจิตใจ และรู้สึกถูกกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ความรู้สึกไม่พอใจนับวันจะสะสมมากยิ่งขึ้น

1.2 ความขัดแย้งเนื่องจากความล้มเหลวจากความคาดหวัง (Expectancy)

นักวิชาการท่านหนึ่งคือ Vroom ได้กล่าวว่าแรงจูงใจในการทำงานเป็นผลจาก Valence คุณค่าด้วย Expectancy หมายความว่าลูกจ้างจะมีแรงจูงใจในการทำงานดี ต่อเมื่อลูกจ้างมีความปรารถนาอยากได้ปัจจัยที่เป็นเครื่องจูงใจในการทำงานนั้นๆ และลูกจ้างยังจะต้องมีความสามารถที่จะทำงานอันนั้นได้สำเร็จ โดยเชื่อว่าตนจะได้รับรางวัลตอบแทน⁶

กรณีปลัดชาวนุชย์ จะเห็นได้ชัดว่า ความคาดหวังและการประเมินตัวเองของผู้ปฏิบัติงานอาจนำไปสู่ความขัดแย้งในองค์การได้ ทั้งนี้เนื่องจากความไม่พอใจที่ความคาดหวังไม่สามารถบรรลุผลได้ สำหรับปลัดชาวนุชย์จะพบว่าเขาผิดหวังมาตลอด ตั้งแต่แรกเริ่มเขาสามารถสอบได้ลำดับที่ตีมากเขาจึงคาดหวังจะได้รับคำสั่งบรรจุแต่งตั้งในจังหวัดที่เขาเลือกอันดับที่หนึ่งแน่นอน แต่แล้วเขากลับได้รับคำสั่งให้ประจำอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน ซึ่งเป็นอันดับสุดท้ายที่เขาเลือก ยิ่งกว่านั้นเขาคาดหวังว่าจะได้รับตำแหน่งสำคัญๆ โดยเฉพาะตำแหน่งหัวหน้าแผนกพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ แต่เขาก็ต้องย้ายตำแหน่งอยู่หลายครั้งจนในท้ายที่สุดได้เป็นปลัดอำเภอแผนกธุรการ ซึ่งเขารู้สึกว่าไม่มีศักดิ์ศรีและไม่มีผลงาน จะโง่เหมือนแผนกอื่น ๆ ความรู้สึกผิดหวังในที่สุดจะกลายเป็นความไม่พอใจที่ปลัดชาวนุชย์มีต่อนายอำเภอบัญชาตนเอง

1.3 ความขัดแย้งอันเกิดจากความไม่ลงรอยกัน (Dissonance) ปัญหาความขัดแย้งลักษณะนี้เห็นได้ชัดจากกรณีถนนสายบ้านใหม่ โดยความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างนายอำเภอกับปลัดสุรินทร์ ปลัดชาวนุชย์ และปลัดพิเชษฐ์ ซึ่งเป็นคณะกรรมการตรวจรับมอบงานตามโครงการนี้ ปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อนายอำเภอบัญชาได้พยายามเกลี้ยกล่อมให้ปลัดอำเภอทั้ง 3 เห็นชื่อการตรวจรับมอบงานดังกล่าว โดยให้การยืนยันว่าจะไม่เกิดผลเสียหายหรือส่งความเดือดร้อนให้แก่คณะกรรมการเลย แต่ปลัดอำเภอทั้ง 3 ยืนยันที่จะไม่เซ็นรับมอบงาน โดยให้เหตุผลว่าสัญญาไม่ตรงตามโครงการที่เสนอและได้รับอนุมัติไปแล้ว นอกจากนั้น สภาพถนนแท้จริงก็ไม่ถูกต้องตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในสัญญาอีกด้วยเมื่อการเจรจาไม่สามารถลงรอยกันได้อันเนื่องจากแต่ละฝ่ายไม่สามารถปฏิบัติตามความต้องการของอีกฝ่ายหนึ่งได้ จึงนำไปสู่ความไม่พอใจและความขัดแย้งกันที่สุดในที่สุด

ความขัดแย้งอันเริ่มต้นจากถนนสายบ้านใหม่ ทำให้นายอำเภอพยายามทำให้เกิดความแตกแยกระหว่างปลัดอำเภอแต่ละคน ในขณะที่เดียวกันนายอำเภอก็พยายามหากำลังใจสนับสนุนให้กับตนเองซึ่งก็ได้แก่ปลัดทองดี และปลัดธรรมบุญ และโดยเฉพาะ

อย่างยิ่งได้ออกคำสั่งแต่งตั้งให้ปลัดธรรมบุญเป็นหัวหน้าแผนกพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ แทนปลัดสุรินทร์ต่อไป ขณะเดียวกันปลัดสุรินทร์ ปลัดพิเชษฐ์และปลัดชาญชัยก็รวมตัวกันเป็นกลุ่มเช่นกัน โดยได้รับการสนับสนุนจากปลัดสุพล และปลัดสมพร (ซึ่งมีความเห็นอกเห็นใจ และไม่ได้รับความเป็นธรรม ตลอดจนมีความรู้สึกที่ไม่พอใจต่อ นายอำเภอบุญชามาก่อน) ทั้งนี้การรวมตัวของกลุ่มต่อต้านนายอำเภอนับว่ามีความเหนียวแน่นมากขึ้น โดยสืบเนื่องมาจากความเข้าใจที่แน่ชัดแล้วว่า นายอำเภอไม่ได้ให้ความช่วยเหลือคุ้มครอง และไม่มีความจริงใจต่อลูกน้องอย่างแท้จริง ในที่สุดกลุ่มทั้งสองจึงมีการจับผิดและระแวงกันตลอดเวลา จนกระทั่งนำไปสู่การเผชิญหน้ากันในลักษณะของศัตรูอย่างเปิดเผย

2. ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงาน (Inefficiency) สาเหตุการขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของที่ทำกรปกครองอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จะพบว่าประกอบด้วยอาการหลาย ๆ ลักษณะ ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันโดยตลอด โดยจุดเริ่มแรกของปัญหาสืบเนื่องมาจากวิธีการทำงานของนายอำเภอจะมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจอย่างรุนแรง งานของทุก ๆ แผนกและทุก ๆ เรื่องจะต้องเสนอผ่านนายอำเภอ โดยนายอำเภอจะเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการในทุก ๆ เรื่อง (ทั้งนี้รวมทั้งงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำหรือเป็นเรื่องธรรมดา ๆ อีกด้วย) ดังนั้น เวลาในการทำงานของนายอำเภอจะใช้สำหรับงานหนังสือ (Paper work) เป็นส่วนมาก และทั้งนี้การไม่กระจายงานไปให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาแบ่งเบาความรับผิดชอบเช่นนี้ ทำให้การดำเนินงานต้องล่าช้าและติดขัดอยู่ที่การรอผลการวินิจฉัยสั่งการจากนายอำเภอแต่ผู้เดียว (Bottleneck)

ปลัดสุรินทร์ซึ่งเป็นหัวหน้าแผนกพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ เห็นว่างานในแผนกของเขาต้องการความรวดเร็วและคล่องตัว เพราะมีข้อจำกัดด้านระยะเวลาเป็นสิ่งสำคัญ ปรากฏว่า เรื่องเร่งด่วนซึ่งเขาเสนอผ่านนายอำเภอกว่าจะออกมาได้ก็ใช้เวลานานมาก และเป็นผลให้แผนกการดำเนินงานของเขาต้องผิดพลาดไปหมด ดังนั้น ในการทำงาน

ที่ต้องใช้หนังสือราชการในบางเรื่องเขาจึงใช้วิธีการทำงานที่คล่องตัวและรวดเร็วทันกับเหตุการณ์มากขึ้น โดยการอาศัยวิธี "ทำการแทนนายอำเภอ" เมื่อนายอำเภอทราบเรื่องนี้ เขาก็เรียกปลัดสุรินทร์ไปว่ากล่าวตักเตือนจนเกิดการโต้แย้งกันขึ้น ในที่สุดนายอำเภอได้มีคำสั่งห้ามมิให้ปลัดอำเภอทุกคนทำเช่นนั้นอีกโดยเด็ดขาด และโดยเฉพาะอย่างยิ่งห้ามมิให้ดำเนินการใด ๆ ที่นอกเหนือการสั่งการจากนายอำเภอ เมื่อเหตุการณ์เป็นเช่นนั้น ปลัดอำเภอแต่ละคนก็ไม่กล้าดำเนินการใด ๆ ที่นอกเหนือไปจากหน้าที่ความรับผิดชอบ บรรยากาศในการทำงานเช่นนั้นนับเป็นอุปสรรคต่อปลัดอำเภอแต่ละคน ซึ่งมีความมุ่งมั่น และเจตนาที่ดีที่จะอุทิศตนเพื่อปรับปรุงคุณภาพและ ปริมาณการทำงานให้ดียิ่ง ๆ ขึ้น (mature man) ความคิดสร้างสรรค์ ความคิดริเริ่ม (Initiative) ในการปรับปรุงการดำเนินงานก็ไม่อาจเป็นไปได้ในสถานการณ์เช่นนั้น

ความขัดแย้งเกี่ยวกับถนนสายบ้านใหม่ซึ่งทำให้เกิดการแบ่งกลุ่มและมีการเผชิญหน้าในลักษณะศัตรูกันขึ้นในหน่วยงาน พบว่า ฝ่ายต่อต้านนายอำเภอแม้ไม่พอใจนายอำเภอบัญชาอยู่มาก แต่ก็ไม่สามารถทำอะไรรุนแรงได้ เพราะส่วนมากปลัดอำเภอกลุ่มนี้เป็นปลัดอำเภอบรรจุใหม่ ซึ่งเกรงว่าหากมีเรื่องร้ายแรงขึ้นมาอีกอาจเป็นผลให้นายอำเภอไม่ให้อำนาจรับรองการทดลองปฏิบัติราชการของพวกตนก็ได้ ดังนั้น กลุ่มต่อต้านนายอำเภอจึงจำเป็นต้องเก็บตัวเงียบไม่กล้าทำอะไรมากนัก การทำงานแต่ละคนก็จะทำเฉพาะงานในหน้าที่ความรับผิดชอบในแผนกของตนเอง โดยอยู่ในระดับที่จะไม่ให้เกิดความบกพร่องซึ่งอาจจะถูกตำหนิลงโทษได้ ดังนั้น จึงเห็นได้ชัดว่าปลัดอำเภอแต่ละคนทำงานในลักษณะประจำ (Routine work) ไม่มีความคิดริเริ่มปรับปรุงงานใหม่ๆ เกิดขึ้น ผลจากการทำงานจึงอยู่ต่ำกว่าระดับขีดความสามารถและความต้องการของแต่ละคน (Soldiering) ยิ่งกว่านั้นยังจะมีความแตกสามัคคีในหน่วยงานเกิดขึ้น (Disintegration) การทำงานระหว่างแผนกต่างๆ ขาดการร่วมมือและประสานงานกัน บรรยากาศในหน่วยงานเต็มไปด้วยการมุงร้ายและจับผิดซึ่งกันและกัน ขาดความไว้วางใจ (distrust) ซึ่งกันและกัน ในที่สุดจึงเป็นผลให้ผลการดำเนินงานของหน่วยงาน (Output) ตกต่ำ เป้าหมายของทาง

ราชการในการให้ public services จึงไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง ปรากฏการณ์เช่นนี้จึงอาจเป็นเครื่องชี้ความถ้อยประสิทธิภาพและความหย่อน (Disaster) ของหน่วยงานนี้ได้อีกด้วย

ข. การแยกประเภทหรือขอบเขตของปัญหาที่เกิดขึ้น (Categorize problem Synthesis)

จากสภาพการณ์ที่เป็นปัญหา 2 ประการ อันได้แก่ ปัญหาความขัดแย้งภายในหน่วยงาน และปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงาน ดังที่ได้กล่าวถึงรายละเอียดไว้ข้างต้นแล้วนั้น สำหรับการวิเคราะห์ในส่วนนี้อาจแยกประเภทหรือขอบเขตของปัญหาที่เกิดขึ้นทั้ง 2 ประการข้างต้นนั้นเป็น 2 ด้าน (Aspects) ใหญ่ๆ ได้แก่ ปัญหาทางด้านพฤติกรรมในองค์กร (Behavior in Organization) และปัญหาทางด้านโครงสร้างและการจัดการ (Structure and Management Dysfunction)

1. ปัญหาทางด้านพฤติกรรมในองค์กร (Behavior in Organization) จากกรณีตัวอย่างปัญหาที่เกี่ยวข้องกับด้านพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในที่ทำการปกครองอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จะพบว่ามีส่วนประกอบย่อยๆ อีกหลายประการด้วยกัน ได้แก่

1.1 ภาวะผู้นำ (leadership) เนื่องจากนายอำเภอมีภาวะผู้นำที่เป็นแบบอัคราธิปไตยหรือเผด็จการในระดับสูง (Pure-type of authoritarian) โดยมีทัศนคติที่ไม่ไว้วางใจลูกน้อง (ปลัดอำเภอ) สงวนอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่ตัวเองทั้งหมด ไม่รับฟังเหตุผลความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ใต้บังคับบัญชา ทั้งนี้การดำเนินงานของหน่วยงานจะอาศัยระเบียบกฎหมายเป็นหลักสำคัญ ความสัมพันธ์ระหว่างนายอำเภอกับปลัดอำเภอจะมีลักษณะเป็นแบบ นาย-บ่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะมาจากคำสั่งหรือการตัดสินใจที่มาจากนายอำเภอแต่ฝ่ายเดียว (one-way communication) ลักษณะภาวะผู้นำของนายอำเภอที่เป็นแบบเผด็จการเช่นนี้ จึงไม่เหมาะสมที่จะใช้กับปลัดอำเภอ ซึ่งส่วนมากเป็นคนหนุ่มสมัยใหม่ มีพื้นฐานการศึกษาสูง และได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดด้านประชาธิปไตยเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ปลัดอำเภอเหล่านี้มีอุดมการณ์และความคาดหวังในการทำงานในระดับสูง และมีความต้องการความคิดริเริ่มและความรับผิดชอบด้วยตนเองระดับสูง (Mature man) อีกด้วย ดังนั้น เมื่อปัจจัยทางด้านลักษณะภาวะผู้นำของนายอำเภอมีความแตกต่างกับลักษณะของผู้ใต้บังคับบัญชา (ปลัดอำเภอ) โดยสิ้นเชิงเช่นนี้แล้ว ปัญหาความขัดแย้งจึงเกิดขึ้น อันเนื่องมาจากผู้ใต้บังคับบัญชาไม่สามารถยอมรับ (Acceptance) อำนาจ (Power) หรือแม้แต่อำนาจหน้าที่ (Authority) ของผู้นำได้

1.2 ปัญหาความสัมพันธ์แบบแปลกหน้า (Alienation) จากลักษณะภาวะผู้นำของนายอำเภอบัญชาที่เป็นแบบอัตตาธิปไตย (ดังกล่าวไว้ในข้อ 1.1) จะนำไปสู่บรรยากาศในการทำงานที่ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้สึกเป็นคนแปลกหน้าในหน่วยงาน ทั้งนี้ Etzioni ได้อธิบายว่า ข้อผูกพันทางจิตใจหรือสัมพันธ์ภาพทางจิตใจระหว่างองค์การกับสมาชิกในองค์การ จะเปลี่ยนแปลงไปซึ่งขึ้นอยู่กับชนิดของอำนาจ (Power) หรืออำนาจหน้าที่ (Authority) ที่ใช้ในองค์การ เมื่อภาวะผู้นำของผู้บังคับบัญชา (นายอำเภอ) เป็นแบบ Authoritarian โดยใช้อำนาจบังคับ (Coercive) ก็จะเกิดแนวโน้มที่สมาชิกจะมีความสัมพันธ์แบบแปลกหน้า (Alienation) เกิดขึ้น⁴

1.3 ปัญหาการขาดมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation) ในองค์การ สภาพปัญหาที่กล่าวไว้ตั้งแต่ต้นจะพบว่ามีลักษณะสัมพันธ์เชื่อมโยงกันโดยตลอด จากกรณีตัวอย่างเมื่อบรรยากาศในการทำงานมีความตึงเครียด และเต็มไปด้วยความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน การติดต่อสื่อสารก็เกิดการขงัก และมีขอบเขตจำกัดเฉพาะรายในกลุ่มของตนเองเท่านั้น การประสานงานในที่ทำการปกครองอำเภอของปลัดอำเภอแผนกต่างๆ ก็ไม่สามารถดำเนินไปได้ราบรื่น ทั้งนี้จะนำไปสู่ความสัมพันธ์ในองค์การ (Human relation) จะเป็นไปในแนวลบ (negative) และมีทัศนคติที่เป็นศัตรูต่อกันในที่สุด

1.4 ปัญหาขวัญ (Morale) ที่ไม่มั่นคงในการปฏิบัติงาน จากกรณีตัวอย่างจะพบว่าความไม่มั่นคงของขวัญในการปฏิบัติงานของปลัดอำเภอนับเป็นปัญหาสำคัญมาก

อย่างหนึ่ง ทั้งนี้สาเหตุเนื่องมาจากนายอำเภอบัญชาใช้การควบคุม (Control) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจับผิดหรือการใช้การควบคุมเพื่อการลงโทษแทนที่จะใช้ในลักษณะส่งเสริม (positive) เพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี กรณีการ “ทำการแทน” ก็ทำให้ปลัดสุรินทร์ถูกคาดโทษประการหนึ่ง และกรณีถนนสายบ้านใหม่ซึ่งนายอำเภอบัญชาได้เกี่ยวเชิญให้คณะกรรมการตรวจรับลงนามการรับมอบงาน ก็ทำให้ปลัดอำเภอทั้งสามคน (ซึ่งเป็นคณะกรรมการตรวจรับ) เกิดความรู้สึกไม่มั่นคงอันเนื่องมาจากการถูกบังคับจากผู้บังคับบัญชาให้ทำในสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าไม่ถูกต้องและขัดต่อกฎหมาย อันจะเป็นผลเสียหายร้ายแรงมาสู่พวกเขาในท้ายที่สุดนั่นเอง จึงเห็นได้ชัดว่า ยิ่งนายอำเภอใช้อำนาจเผด็จการมากขึ้นเท่าใด ขวัญของผู้ปฏิบัติงานก็ยิ่งจะตกต่ำลงมากขึ้นทุกที ๆ

1.5 ปัญหาเกี่ยวกับวินัย (Discipline) การติดต่อสื่อสารภายในหน่วยงานที่ทำการปกครองอำเภอแห่งนี้ จะพบว่า มีอุปสรรคขัดข้องอยู่หลายประการ อาทิเช่น ขาดการประสานงานร่วมมือกันจากปลัดอำเภอในฐานะหัวหน้าแผนกต่างๆ การขาดความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นต้น ลักษณะต่างๆ เหล่านี้อธิบายได้ว่าเป็นสาเหตุมาจากการขาดวินัยและเกี่ยวโยงไปถึงภาวะผู้นำในองค์การเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งนี้เพราะในสภาพการทำงานดังกล่าวนี้ ผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยกันไม่มีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน ขาดความศรัทธาซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เนื่องจากนายอำเภอใช้ภาวะผู้นำซึ่งขัดแย้งต่อความรู้สึกของผู้ใต้บังคับบัญชาจนไม่สามารถยอมรับภาวะผู้นำแบบนั้นได้ ดังนั้นการติดต่อสื่อสารจึงอาศัยแบบพิธีการ (Formal communication) ซึ่งขาดความรู้สึกผูกพันและมีความเป็นส่วนตัว การเชื่อฟังต่ออำนาจคำสั่งของผู้บังคับบัญชาจึงอยู่ในภาวะจำยอมของผู้ใต้บังคับบัญชา (Malicious Obedience) ทั้งนี้หาได้เกิดจากความเต็มใจยอมรับอำนาจหรือคำสั่งต่างๆ ของผู้บังคับบัญชาว่ามีความชอบธรรม (legitimate) อย่างแท้จริงไม่

1.6 ปัญหาเกี่ยวกับแรงจูงใจ (Motivation) จากบรรยากาศในการทำงานบนอำเภอที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ หรือการกระตือรือร้นที่จะ

ทำงานอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยดังกล่าวไปแล้วข้างต้น ทั้งนี้ยังพบอีกว่า ปลัดอำเภอหลายคนไม่ยอมออกปฏิบัติงานในท้องที่ โดยสืบเนื่องมาจากนายอำเภอไม่ยอมอนุมัติการเบิกจ่ายเบี้ยเลี้ยงในการออกท้องที่อยู่เสมอ ๆ ความไม่พอใจจากปลัดอำเภอจึงเกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะการออกปฏิบัติงานในท้องที่บางครั้งต้องใช้เวลาานาน ๆ ค่าใช้จ่ายแต่ละครั้งก็เป็นจำนวนมากและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปลัดอำเภอทุกคนจะต้องใช้เงินส่วนตัวสำรองออกไปก่อน สิ่งเหล่านี้ทำให้ความกระตือรือร้น ความตั้งใจในการทำงาน รวมทั้งความกตริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่ๆ ซึ่งเป็นผลมาจากแรงจูงใจเป็นสำคัญนั้นต้องเสื่อมสลายไป

อย่างไรก็ตาม จากกรณีตัวอย่างมีข้อน่าสนใจเกี่ยวกับปัญหาแรงจูงใจ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับปัญหาความต้องการ (need) ของคนในองค์การอยู่ด้วย จากทฤษฎีของ Maslow (Hierarchy of Need) จะพบว่า มีข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาความต้องการของปลัดอำเภอดังต่อไปนี้

- **Physiological need:** ปัญหาในลักษณะนี้ จากกรณีตัวอย่างจะพบว่ามาจากความไม่พอใจของปลัดอำเภอที่นายอำเภอไม่อนุมัติให้เบิกจ่ายเบี้ยเลี้ยงการออกปฏิบัติการในท้องที่ ยังเป็นผลกระทบกระเทือนในค่าน้ำใจจ่ายของผู้ปฏิบัติงาน ทำให้เกิดความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรม และการขาดความสนใจ การดูแล และช่วยเหลือจากผู้บังคับบัญชา ระดับขวัญจึงตกต่ำและไม่มีแรงจูงใจในการทำงาน

- **Security need:** จากกรณีความขัดแย้งอย่างรุนแรงที่เกิดขึ้น ปลัดอำเภอ (กลุ่มต่อต้านนายอำเภอ) ทราบดีว่า นายอำเภอจะพยายามควบคุมกลุ่มตนโดยการจับผิดมากยิ่งขึ้น ดังนั้น แต่ละคนจึงพยายามสร้างความมั่นคงให้กับตัวเองโดยไม่ดำเนินการใดๆ ที่อยู่นอกเหนือจากงานในหน้าที่ความรับผิดชอบที่กฎหมายกำหนด

- **Social need:** จากความขัดแย้งใน องค์การ จนนำไปสู่การแตกแยกแบ่งกลุ่มขึ้นนั้นพบว่า ยิ่งความขัดแย้งเพิ่มมากขึ้นเท่าใด ความต้องการในการรวมกลุ่มของคนในองค์การก็เพิ่มมากยิ่งขึ้นเท่านั้น โดยทั้งนี้พลั้งจากการรวมกลุ่มสามารถใช้เป็นเครื่องต่อรอง (Collective bargaining) ได้เป็นอย่างดี

- **Esteem need**: จากลักษณะของปลัดอำเภอแต่ละคน ซึ่งมีอุดมการณ์ความมุ่งมั่นตั้งใจทำงานในระดับสูง ความต้องการความรับผิดชอบด้วยตนเอง (Self control) รักเกียรติ รักศักดิ์ศรี ต้องการความกิติริเริ่ม และมีแรงจูงใจใฝ่สำเร็จ (Achievement motivation) (ตามแนวความคิดของ McClelland, D., The Achieving Society, Princeton University Press, 1961.) ในระดับสูง บุคลิกภาพเช่นนี้ ตามทัศนะของ Argyris จึงนับได้ว่าเป็นปลัดอำเภอแต่ละคนมีระดับวุฒิภาวะ (Maturity) สูง แต่ภาวะผู้นำของผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นแบบเผด็จการ ตลอดจนการสร้างกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้วุฒิภาวะ และแรงจูงใจใฝ่สำเร็จจึงทำให้ปลัดอำเภอแต่ละคนผิดหวัง ท้อแท้ ไม่กระตือรือร้น จนนำไปสู่การไม่เห็นคุณค่าของศักดิ์ศรีเกียรติยศ และความภาคภูมิใจในตำแหน่งปลัดอำเภอในที่สุด

- **Self - Actualization need**: ดังได้กล่าวไว้ข้างต้นจะพบว่า เมื่อ Esteem need ไม่สามารถเป็นไปได้แล้ว ดังนั้น ความต้องการไปสู่ความสำเร็จด้วยตนเองของปลัดอำเภอแต่ละคนจึงเป็นไปได้น้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจำกัดบทบาทและกิจกรรม (Role and Action) ของปลัดอำเภอ และการรับรู้ว่านายอำเภอมีความอคติลำเอียงในการพิจารณาผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนการประเมินความดีความชอบในการปฏิบัติงานอีกด้วย ดังนั้น Self - actualization need จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ และไม่สามารถใช้เป็นตัว Motivation หรือตัวเร่ง (Catalyse) การทำงานได้เลยแม้แต่น้อย

จากการนำแนวความคิดของ Maslow มาวิเคราะห์ข้างต้นนี้ อาจสรุปได้ว่าภายใต้บรรยากาศในการทำงานลักษณะนี้ ความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน (ปลัดอำเภอ) ที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมในการทำงานมากที่สุดก็ว่าได้แก่ Security need และ Social need นั้นเอง

1.7 ปัญหาการขาดความผูกพัน (Commitment) ที่ติดต่อกันในองค์การ จากภาวะผู้นำของนายอำเภอบัญชาที่เป็นแบบเผด็จการจึงขัดต่อบุคลิกภาพของผู้ใต้บังคับบัญชา (อันหมายถึงปลัดอำเภอ) ซึ่งมีทัศนคติและค่านิยมแบบประชาธิปไตย ต้องการมี

ส่วนร่วมในการทำงาน ต้องการควบคุมและปฏิบัติงานด้วยตนเอง ดังนั้น ผู้ใต้บังคับบัญชาจึงไม่มีความเชื่อมั่นศรัทธาต่อนายอำเภอ ทั้งนี้ อำนาจและคำสั่งของนายอำเภอก็ไม่อาจเป็นที่ยอมรับของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ผู้ใต้บังคับบัญชาจะทำงานแต่เพียงงานลักษณะประจำ ไม่มีความกระตือรือร้นหรือริเริ่มงานใหม่ๆ จนเกิดความรู้สึกไม่เห็นความสำคัญในการทำงานอย่างเต็มที่ ความรู้สึกผูกพันต่อเป้าหมายในการปฏิบัติงานร่วมกันของผู้ปฏิบัติงานในองค์กร (Commitment) ก็หมดไปโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้จากการขาด commitment ก็เกิดวงจรที่ไม่พึงปรารถนา (Vicious cycle) เกิดขึ้น นั่นคือ เป็นการใช้อำนาจต่อการใช้อำนาจการควบคุม (Coercive forces) ในระดับสูงยิ่งขึ้น จึงเป็นการสนับสนุนให้ผู้บังคับบัญชาใช้ภาวะผู้นำที่เป็นแบบเผด็จการมากยิ่งขึ้นไป

2. ปัญหาทางด้านโครงสร้าง (Structure dysfunction) ปัญหาพื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากระดับความสำคัญของงานก็ได้แก่ ระดับความสำคัญของงาน (Work Significance) ในแต่ละแผนกของที่ทำกรปกครองอำเภอๆ อยู่ในระดับไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้เครื่องวัดความสำคัญของงานก็ได้แก่ ปริมาณและคุณภาพของงาน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของงาน รวมทั้งอิทธิพลและผลประโยชน์อีกด้วย ดังนั้น ปัญหาลักษณะนี้จะนำไปสู่ความขัดแย้งในองค์กรอันเนื่องมาจากการแย่งชิงผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ราชการ รวมทั้งความไม่พอใจที่เกิดกับปลัดอำเภอบางคน ซึ่งรู้สึกว่าตัวเองไม่ได้รับความเป็นธรรมในการบรรจุแต่งตั้ง

อย่างไรก็ตาม ปัญหาทางด้านโครงสร้างอาจเป็นผลมาจากลักษณะดังกล่าวถึงต่อไปนี้ กล่าวคือ การจัดแบ่งส่วนงานของที่ทำกรปกครองอำเภอๆ (ดูจากแผนภูมิข้างต้น) จะมีลักษณะเป็น flat organization อันเนื่องมาจากนโยบายของกรมการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อตำแหน่งปลัดอำเภอเป็นอย่างมาก ในฐานะที่มีความรับผิดชอบสูง มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี และสามารถควบคุมตัวเองได้ (self-control) ดังนั้น ปลัดอำเภอจึงนับเป็นผู้ที่ไ้ระดับวุฒิภาวะ (Maturity) สูง ดังนั้น สายการบังคับบัญชาจึงสั้นโดยปลัดอำเภอจะเป็นทั้ง FIRST - LINE manager และ middle - level manager

ไปพร้อม ๆ กัน หรือมีฐานะเป็นผู้ช่วย (แบ่งเบาภาระหน้าที่) ของนายอำเภออย่างแท้จริง นั่นเอง แต่ในข้อเท็จจริงจากกรณีตัวอย่างจะพบว่าภาวะผู้นำของนายอำเภอบัญชากลับ อยู่ในลักษณะเผด็จการ โดยใช้การควบคุมอย่างเข้มงวด จนทำให้สถานการณ์และบทบาทของปลัดอำเภอต่ำลงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับเป็นการขัดแย้งกับนโยบายของกรมฯ อย่างสิ้นเชิง ดังนั้น ความไม่สมดุลย์ (Disequilibrium) ระหว่างโครงสร้างกับข้อเท็จจริง จึงก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3. ปัญหาทางการจัดการ (Management dysfunction) นอกจากนายอำเภอบัญชาจะมีภาวะผู้นำแบบเผด็จการแล้ว นายอำเภอบัญชายังใช้วิธีทำงานแบบรวมอำนาจอีกด้วยโดยใช้เวลาในการทำงานส่วนมากให้กับงานหนังสือ (Paper work) ซึ่งแม้แต่เรื่องง่าย ๆ ทุกเรื่องนายอำเภอจะดำเนินการตัดสินใจด้วยตนเองหมด ผลจากการบริหารงานแบบนี้ทำให้ลูกน้อง (ปลัดอำเภอ) รู้สึกไม่ได้รับความไว้วางใจเป็นผลให้การดำเนินงานค้างค้ำและล่าช้า (Bottle neck) รวมทั้งการใช้ระบบติดต่อสื่อสารทางเดียว (one-way communication) ดังนั้น ผู้ใต้บังคับบัญชาจึงมีลักษณะเฉื่อยชา (Passive) อยู่ในสภาพนิ่งเฉย (Stability of Tenure) ทั้งนี้เพราะไม่อาจใช้ความคิดริเริ่มใดๆ ได้ บรรยากาศในการทำงานเช่นนี้จึงนำไปสู่การทำงานต่ำกว่าระดับขีดความสามารถหรือศักยภาพของปลัดอำเภอแต่ละคน (Soldering)

อนึ่ง เมื่อความขัดแย้งได้ขยายตัวอย่างรุนแรงจนเกิดการแบ่งกลุ่มกันขึ้น สภาพการทำงานจึงเต็มไปด้วยความระแวงสงสัยและขาดการไว้วางใจซึ่งกันและกัน การปฏิบัติงานจึงไม่มีการประสานร่วมมือกัน แต่ละคนจะทำเฉพาะงานในแผนกของตนเอง ความสามัคคีเป็นหมู่คณะก็หมดไปพร้อม ๆ กับความรู้สึกแตกแยกซึ่งนับวันจะเพิ่มมากขึ้นทุกที

ก. มูลเหตุที่มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังอันเป็นแรงขับเคลื่อนให้เกิดสภาพการที่เป็นปัญหานี้ (Underlying assumption)

ในลำดับต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงมูลเหตุที่มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังต่อความสนใจทัศนคติค่านิยม ตลอดจนพฤติกรรมของคนในองค์การ ซึ่งจะนำไปสู่องค์กรที่เป็นปัญหา

และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเป็นพลังขับเคลื่อนไปสู่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกรณีตัวอย่าง ดังได้กล่าวไว้แล้วในข้อ ก. และ ข. ข้างต้น

มูลเหตุที่มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังดังกล่าวนี้ อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะใหญ่ ๆ ดังนี้

1. มูลเหตุที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ (Interest)
2. การขาดการยอมรับ และขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Mutual trust)
3. มูลเหตุที่เกิดจากความคาดหวัง (Expectancy)

1. มูลเหตุที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาคำโครงสร้างจะพบว่า ปัญหาเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการแบ่งส่วนงานตามภาระหน้าที่ (Functional Departmentation) ของที่ทำการปกครองอำเภอ ๆ อยู่ในลักษณะที่ความสำคัญ (Significance) ของงานแต่ละแผนกอยู่ในระดับที่แตกต่างกันมาก ทั้งนี้ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าแผนกธุรการจะรู้สึกว่าตัวเองไม่มีบทบาท ไม่มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะตอบสนองความต้องการในตำแหน่งศักดิ์ศรี เกียรติภูมิ ได้เหมือนปลัดอำเภอคนอื่น ๆ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าแผนกทะเบียนและบัตรประชาชนก็รู้สึกว่า ตัวเองไม่ได้รับสิทธิอันพึงมีพึงได้ดังเช่นปลัดอำเภอคนอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะลักษณะงานของแผนกทั้งสองต้องอยู่ประจำอยู่บนอำเภอ จึงไม่สามารถเบี่ยงเบนย้ายการออกปฏิบัติงานนอกห้องที่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานของแผนกปกครองและแผนกพัฒนาและส่งเสริมอาชีพจะเป็นงานที่ปลัดอำเภอทุกคนมุ่งหวังและให้ความสำคัญมากที่สุด ทั้งนี้เพราะตำแหน่งทั้งสองนี้มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และอิทธิพลทั้งทางตรงหรือมีบทบาทแฝง (latent) ในตำแหน่งด้วย ยิ่งกว่านั้นตำแหน่งทั้งสองนี้ยังก่อให้เกิดประโยชน์ในตำแหน่งศักดิ์ศรี เกียรติยศ และผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินแฝงอยู่ด้วย อย่างไรก็ตาม การพิจารณาความดีความชอบก็มักจะให้แก่ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าแผนกทั้งสองนี้อยู่เสมอ ทั้งนี้เพราะลักษณะงานของแผนกทั้งสองนี้ ต้องทำงานเกี่ยวข้องกับนายอำเภอเป็นอย่างมาก

และขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับแผนกทั้งสองนี้ก็มีลักษณะกว้างขวาง และสามารถแสดงปริมาณงานและคุณภาพของงานที่เห็นได้ชัดเจนกว่างานในหน้าที่ความรับผิดชอบของแผนกอื่น ๆ อีกด้วย

2. การขาดการยอมรับและขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน สืบเนื่องจากการที่ปลัดอำเภอหลายคนไม่สามารถยอมรับการใช้ภาวะผู้นำเผด็จการของนายอำเภอได้ และจากการติดต่อสื่อสารและความสัมพันธ์ภายใต้บรรยากาศที่เต็มไปด้วยความไม่ไว้วางใจกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ย่อมเป็นปัจจัยสนับสนุนเร่งทวีความรุนแรงของการใช้ภาวะผู้นำแบบเผด็จการมากขึ้นทุกทีๆ ดังนั้น จากกรณีตัวอย่างจึงเห็นได้ชัดว่า แม้ปัญหาความขัดแย้งอันเกิดจากพฤติกรรมของคนในองค์การจะมาจากปัจจัยหลายประการก็ตาม แต่ทั้งนี้ภาวะผู้นำนับเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดที่จะสามารถใช้ในการแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยแท้จริง ทั้งนี้ นับเป็นหน้าที่โดยตรงของผู้นำที่จะรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในองค์การ การที่ผู้นำปล่อยให้ผู้ใญ่หาอยู่ในสภาพเรื้อรังโดยไม่ดำเนินการแก้ไขในลักษณะ “ตัดไฟแต่ต้นลม” เสียแล้ว ผู้ใต้บังคับบัญชาย่อมไม่มีทางเลือกอื่นใด นอกเสียจากการ “ตกกระไดพลอยโจน” อันจะนำไปสู่ปัญหาลุกลามใหญ่โตดังเช่นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในกรณีตัวอย่างนี้

3. มวลเหตุที่เกิดจากความคาดหวัง การคาดหวังของบุคคลในองค์การที่บรรลุผลจะเป็นแรงขับเคลื่อนที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติ ค่านิยม และสนองตอบความพอใจของบุคคลได้ นั้นย่อมทำให้พฤติกรรมในองค์การเป็นไปในลักษณะสร้างเสริม ทั้งขวัญของผู้ปฏิบัติงานและผลผลิตขององค์การ (output) ก็จะอยู่ในระดับสูง แต่ทั้งนี้ความคาดหวังของบุคคลในองค์การเมื่อเกิดความเบี่ยงเบน จนไม่สามารถบรรลุผลได้ก็จะเกิดผลในทางตรงข้าม

จากกรณีตัวอย่างปลัดอำเภอส่วนมากจะสำเร็จการศึกษาสูง ได้รับอิทธิพลจากความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย มีอุดมการณ์ในการอุทิศกำลังกายและสติปัญญา เพื่อให้งานสำเร็จตามเป้าหมายโดยรวดเร็ว ต้องการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การ

แต่ความต้องการหรือความคาดหวังทุกอย่างกลับไม่ได้รับการตอบสนอง ยิ่งกว่านั้น การปฏิบัติจากผู้บังคับบัญชากลับเป็นไปในลักษณะตรงกันข้ามอย่างสิ้นเชิงอีกด้วย

นอกจากนั้น ยังพบอีกว่าปลัดอำเภอแต่ละคนมีความมุ่งหวังที่จะได้ทำงานที่สำคัญ มีศักดิ์ศรีสูงตลอดจนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่กว้างขวาง ทั้งนี้หากมีการจัดแบ่งส่วนงานรวมทั้งการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้มาตรฐานใกล้เคียงกันแล้ว การแข่งขันในการทำงานก็จะเป็นผลดีในทางสร้างเสริม แต่ความเป็นจริงในทางปฏิบัติพบว่า ตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตลอดจนปริมาณงาน และผลประโยชน์ที่เห็นได้ชัดเจน ก็ได้แก่ในงานในแผนกปกครองและแผนกพัฒนาและส่งเสริมอาชีพเท่านั้น สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมจะเป็นบ่อเกิดของความไม่พอใจ ความขัดแย้งระหว่างผู้ปฏิบัติงานและความคอยประสิทธิภาพในการบริหารของหน่วยงานในที่สุด

สำหรับนายอำเภอบัญชา พบว่า มีลักษณะภาวะผู้นำแบบเผด็จการ (Authoritarian leadership) ยึดได้แก่การยึดถือตัวเองเป็นหลัก (Self-Centered) นิยมอำนาจเด็ดขาด ชาติคุณธรรม (Benevolence) ยึดหลักการบริหารแบบเก่าที่มุ่ง Unity of command มากกว่าการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ใช้ระบบการควบคุมที่เข้มงวด นิยมการติดต่อสื่อสารแบบ one-way communication และยังไม่ยอมรับเอาหลักการบริหารแนวใหม่ หรือทฤษฎีในทางสังคมวิทยา หรือจิตวิทยามาใช้ โดยเกรงว่าจะเป็นการบั่นทอนอำนาจบารมีของตนเองลงไป แต่ในทางตรงข้ามนายอำเภอกลับคาดหวังที่จะนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มในองค์การ (Group in organization) รวมทั้งหลักการบางอย่างในทางรัฐศาสตร์มาใช้ นั่นคือ การให้ความสำคัญต่อการปกครองบังคับบัญชา (manipulate) มากกว่าการบริหาร (management หรือ administration) จึงเป็นผลให้นายอำเภอใช้หลักการแบ่งแยกแล้วปกครอง (Divide-Rule) มาใช้ โดยคาดหวังว่าเมื่อปลัดอำเภอแต่ละคนมีความแตกแยกจนไม่สามารถรวมตัวกันได้แล้ว ก็จะไม่สามารถรวมตัวกันใช้อำนาจต่อรองเพื่อโต้แย้ง หรือด่วงคฤย์อำนาจของนายอำเภอได้นั้นย่อมทำให้การปกครองง่ายขึ้น และส่งเสริมความศักดิ์สิทธิ์แห่งอำนาจบารมีของนายอำเภอให้มากยิ่งขึ้นนั่นเอง

บทสรุป

จากกรณีตัวอย่างเรื่องนี้จะพบว่า มีปัญหาที่เกี่ยวข้องกันเกิดขึ้นหลายประการ ทั้งปัญหาที่สำคัญที่สุดได้แก่ปัญหาที่เกี่ยวกับคนในองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะผู้นำ นับว่าเป็นตัวแปรที่สำคัญ และมีบทบาทมากที่สุดในด้านที่จะชี้แนะและผลักดันให้พฤติกรรมของคนในองค์กรตลอดจนบรรยากาศในการบริหารให้เป็นไปในลักษณะหรือแนวทางใดแนวทางหนึ่งได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามในที่นี้จะไม่กล่าวถึงวิธีการ แนวทางหรือขั้นตอนใด ๆ ในการแก้ปัญหา ทั้งนี้จะขอละเว้นเอาไว้สำหรับผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง หรือผู้ที่สนใจจะได้นำไปพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาค้นต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการแก้ไขจากหน่วยงานระดับสูง โดยการกำหนดเป็นนโยบายของหน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง หรือกรม เท่านั้น จึงจะนับได้ว่าเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาค้นที่ถูกต้องและได้ผล ทั้งนี้เพราะการมุ่งแก้ไขปัญหาค้นจะต้องดำเนินการในหลายด้านพร้อม ๆ กันไป และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยกำลังเงิน กำลังคน วัสดุอุปกรณ์ ความรู้ทางวิชาการสมัยใหม่ ๆ ตลอดจนเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าอีกด้วย นั้นย่อมหมายความว่า การมุ่งปรับปรุงแก้ไขเพียงจุดใดจุดหนึ่ง นอกจากจะเป็นวิธีการในการแก้ปัญหาค้นที่ไม่มีแผนและไม่สามารถแก้ไขปัญหาค้นทั้งระบบได้อย่างแท้จริงแล้ว ก็ยังจะเป็นเรื่องทำนวยได้โดยง่าย แม้รัฐบาลชุดต่าง ๆ จะวางนโยบาย หรือโครงการที่สวยหรูมากมาย โดยผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเอาไว้ก็ตาม แต่ความสัมฤทธิ์ผล (Effectiveness) หรือประสิทธิภาพที่จะเกิดขึ้นตามเป้าหมายที่วางเอาไว้ก็จะเป็นเพียงความนึกฝันเท่านั้นเอง ถ้าหากกลไกในการดำเนินงานภูมิภาคต่าง ๆ ของรัฐยังคงมีสภาพเหมือนดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันนี้.

เบ็งอรรถ

1. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นนับเป็นแนวความคิดหนึ่ง ซึ่งได้รับมาจากผลการศึกษาวิจัยโดยศาสตราจารย์ ดร.จักรกฤษณ์ นรนิติผลุงการ และคณะ, *ท้องถิ่นห่างไกลกับการบริหารงานของรัฐ : กรณีแม่ฮ่องสอน*, สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2522.
2. Argyris, Chis. *Personality and Organization*, Harper & Row., (1957) โดยอ้างอิงจากพิทยา บวรวัฒนา, "กรอบการมององค์การ", *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, ปีที่ 18 เล่มที่ 1 เดือนมกราคม 2521, หน้า 5
3. Vroom, V., *Work and Motivation*, John Wiley & Sons'. (1964) โดยอ้างอิงจากพิทยา บวรวัฒนา "กรอบการมององค์การ", *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์* ปีที่ 18 เล่มที่ 1 เดือนมกราคม 2521, หน้า 6.
4. Etzioni, A., *A Comparative Analysis of Complex Organizations*. (Glencoe, Ill., the Free press, 1961).